



TITLE:

インドネシアにみる統治スタイル の連続性

AUTHOR(S):

西原, 正

CITATION:

西原, 正. インドネシアにみる統治スタイルの連続性. 東南アジア研究
1975, 12(4): 436-457

ISSUE DATE:

1975-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/55789>

RIGHT:

インドネシアにみる統治スタイルの連続性

西 原 正*

Continuity in Indonesian Styles of Political Rule

by

Masashi NISHIHARA

Qualities of leadership of two Indonesian presidents, Sukarno and Suharto, often are contrasted in such traits as personality, professional background, and national policy. As a pro-Communist revolutionary, Sukarno's charisma is hardly similar to that of his successor, an anti-Communist, development-conscious "Smiling General." Yet there are at least as many similarities in, as differences between their respective styles of governing. Both have been intensely concerned about the political unity of the nation and have used to this end the Proclamation of Independence Day, the Constitution of 1945 and the Pancasila (five principles of the state).

A brief content analysis of the presidential speeches presented annually on Independence Day reveals, as is shown in the table, a strikingly frequent use of certain key words and slogans during both Sukarno's Guided Democracy period (1959-1965) and Sukarto's Panca Sila Democracy period (1966 to date). Sukarno's attachment to "revolution" and Suharto's concern for "development" both have been fashioned into slogans and acronyms, thus into symbols of governmental performance. The post-1965 Panca Sila Democracy and the pre-1965 Guided Democracy, in substance, differ only slightly from each other.

Continuity also can be observed in the management of governmental and political apparatus. Rule by the Javanese majority has been a fundamental principle of Indonesian politics for the last three decades of independence, and with this has come an extreme sensitivity to balancing power between Javanese and non-Javanese forces. Sukarno's concept of NASAKOM has prevailed in Suharto's idea of three political groupings: Golkar, the Indonesian Democratic Party and the Development Unity Party. Both leaders have attempted further to turn the bureaucratic apparatus into a convenient machine to support and to promote government ideology. Finally, the pre-Gestapu and post-Gestapu presidents, not being able to use effectively the massive government bureaucracy, have resorted to "extra-constitutional" means to accomplish their objectives, as exemplified by Sukarno's creation of the National Front, KOTI, and KOTOE, and Suharto's similar reliance upon BAKIN for intelligence, OPSUS for political operations, and KOPKAMTIB for security and order.

The personality cult of "Pak Harto" is much less distinct than that of "Bung Karno." Sukarno's use of "aku" (the intimate form of the first person singular) appears amazingly often in his 1965 speech, but in contrast, Suharto's more recent efforts to present himself as a symbol of unity must not be overlooked either. Too, while

* 京都産業大学外国語学部

Sukarno's concern for himself and his nation led to the construction of monuments of "revolution," Suharto has followed suit through his monuments of "development": the increase of hotels and entertainment facilities in and around the capital, as well as an ill-fated "Mini-Indonesia" project somewhat resembling Disneyland.

It may be wondered whether Suharto's leadership will draw closer to that of Sukarno, if he remains in power for a long period of time. It is impossible to determine now how his style will develop. What seems more certain is that Suharto will continue to create slogans of unity and development and will resort to extra-constitutional as well as to constitutional instruments of convenience.

は じ め に

インドネシアが独立後に生んだ二人の大統領は、性格および政策において対照的であるとするのが常識である。熱弁をふりまく革命家スカルノに対して軍人スハルトは「微笑む將軍」であり、革命イデオロギーを説く前大統領に対して現大統領はイデオロギーを否定し「開発」を唱え、前者が容共主義であるならば、後者は反共主義である。しかしこうした対照性にもかかわらず、両者の統治スタイルには多くの点で連続性があるように見える。この小稿は統治スタイルの連続性を検討し、インドネシアの統治スタイルの特徴をとらえんとするものである。

統治スタイルは、一国の政治文化の重要な一側面を表現するものであろう。そこには、統治エリートの統治観や、政治過程への対応ぶりがかいまみられようし、統治者の態度が表われてくるだろう。それは統治者と被統治者との政治的コミュニケーションの姿でもある。

スカルノ、スハルトの思想、政策面の研究は比較的多いが、¹⁾ 過去におけるインドネシアの統治スタイルの研究はきわめて少ない。²⁾ フィースとキャッスル（モナシュ大学）は、1970年にインドネシアの政治思想を集成することを試み、1973年、B. アンダーソン（コーネル大学）が、その試みは社会上層部の政治思想にかたよっていると批判して、一般人の政治的価値

- 1) 主要な文献としては次のものがあげられる。George M. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, (Ithaca: Cornell University Press, 1952); Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca: Cornell University Press, 1962); J. D. Legge, *Sukarno: A Political Biography*, (London: Allen Lane, the Penguin Press, 1972); Bernhard Dahm, *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*, (Ithaca: Cornell University Press, 1969); Peter C. Hauswedell, "Sukarno: Radical or Conservative? Indonesian Politics 1964-5," *Indonesia*, No. 15 (April 1973), pp. 109-144; O. G. Roeder, *The Smiling General* (Jakarta: Gunung Agung, 1969); Howard P. Jones, *Indonesia: The Possible Dream* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1971); Peter Polomka, *Indonesia Since Sukarno* (Victoria: Penguin Books, 1971). またスカルノの自伝としては Sukarno, *Sukarno: An Autobiography As Told to Cindy Adams* (New York: Bobbs-Merrill, 1965) がある。
- 2) 例えば、Herbert Feith, "Dynamics of Guided Democracy," in *Indonesia*, ed. Ruth McVey (New Haven: Human Relations Area Files, 1963), pp. 309-409; Feith, "Suharto's Search for a Political Format," *Indonesia*, No. 6 (October 1968), pp. 88-105; Donald Hindley, "Dilemmas of Consensus and Division: Indonesia's Search for a Political Format," *Government and Opposition*, IV: 1 (Winter 1969), pp. 70-99 を参照。

観を探り、そうした価値観がどういうスタイルで伝達されているかを論述した。³⁾ 前者はインドネシアの政治思想を思潮のなかで分類整理する努力であり、その集成に“インドネシア的”なものをみたとするが、後者は“よりインドネシア的”な思想を、記念塔、政治マンガなどに求め、そうしたインドネシア人の間接的な政治的コミュニケーションの特徴を探っている。上述の文脈でいえば、ここで論述を試みる統治スタイルはこの両者のいずれの視点とも異なるが、両者を補充するものであろう。つまり、一方でインドネシアの政治思想の持ち主をスカルノ、スハルトの両者に短絡し、他方でそれをいかに国民に伝達させようとしているかをみるものである。

Ⅰ 統治スタイルの概念設定

統治スタイルとは、一国の統治エリートが統治能力を表出する形態であり、統治目的を達成する手段である。統治手段は、統治目的によって異なってくるが、ここでは統治目的を国民統合目的と政策遂行目的の二次元で考え、⁴⁾ 統治手段をシンボルと組織という二つの側面から観察してみたい。国民統合と政策遂行とは決して峻別できる次元ではなく、両者は補充関係にある。例えば、国土防衛という目的は防衛政策という要素のみでなく、国民を統合する要素もあわせ持っているものであり、また革命遂行とか開発促進という国家目標も両次元の目的を満たすものである。しかし経済政策の立案遂行は、どちらかといえば政策次元の目的であろうし、愛国心高揚は国民統合次元の目的であろう。

これらの目的を遂行するにあたって、統治エリートはいかなるシンボルおよび組織を用いようとするであろうか。一般に統治エリートは、非統治エリートからの信頼を得るために、統治シンボル（非組織的手段）および組織的手段に頼るのであるが、そのいずれを用いるかは、統治目的やその国の政治文化によっても異なるであろう。組織的手段の効果が限られている所では、統治シンボルがより多く動員されがちである。ここでいう統治シンボルとは、単にスローガンばかりでなく、威信事業（prestige projects）の促進や個人崇拝の奨励をも意味している。組織的手段に依存する場合にも、憲法に規定された統治組織にできるだけ沿うかたちで統治しようとする場合と、違法でないとしても憲法に規定されていない機関、組織に重要な立法、行政、司法の機能を与える場合が考えられる。前者を仮に「憲法的手段」(constitutional means)による統治と呼べば、後者は「憲法外的手段」(extra-constitutional means)による統治と呼ぶことができよう。

3) Herbert Feith and Lance Castles, (eds.), *Indonesian Political Thinking, 1945-1965* (Ithaca: Cornell University Press, 1970) および Benedict Anderson, "Notes on Contemporary Indonesian Political Communication," *Indonesia*, No. 16 (October 1973), pp. 39-80 をみよ。

4) この二分については、たとえば James S. Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation-Equality-Capacity," in Leonard Binder, et al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), pp. 98-100 を参照。

統治スタイルを統治の目的と手段という二つの軸でとらえることによって、インドネシアの二人の大統領を比較検討するのであるが、ここではスカルノ、スハルト両政権を、それぞれ「指導民主主義」時代（1959—65年）、「パンチャ・シーラ民主主義」時代（1966—74年）に焦点をあて、両者がどういう統治シンボルを用いてきたのか、またどういう組織を用いてきたのか、その特徴を探らんとしている。この過程で、毎年8月に行なわれる大統領の独立記念演説の簡単な内容分析を行ない、その結果も参考にしている。⁵⁾ なお本稿においては両政権の対外政策については扱っていない。

インドネシアの政治を観察して、政治シンボルが頻繁に使われるのに気づかぬものはない。スカルノやスハルトが政策や行事のスローガン化を好む指導者であることは、反面インドネシアの国民がそれを好む国民であることを意味しているのであるが、その理由を探るのは決して容易ではない。国民一般の教育水準が低い場合、スローガンや耳に響きのよい語句は、国家目標や政策を理解させるには効果ある手段であるが、インドネシア国民より教育水準の低い国民でありながら、“スローガン政治”のなされていない国は多くある。

統治シンボルは、先に述べたように二種類の統治目的によってそれぞれ国民統合シンボルと政策遂行シンボルが考えられる。もっとも、与えられたシンボルがいずれの部類に属するかは判別し難い場合が多い。ここでは「45年8月17日」、「1945年憲法」、「パンチャ・シーラ」、「革命」、「開発」、「指導民主主義」、「パンチャ・シーラ民主主義」の諸語句を取りあげ、いちおう「統合シンボル」と「政策シンボル」の区別はしているが、決して一方の目的のみのためのシンボルというわけではない。とはいえ、政策シンボルのカテゴリーに入るシンボルは、スカルノとスハルトで対照的である。一方相対的に統合シンボルのカテゴリーに入るものは、両指導者に共通である点は留意されるべきである。統合シンボルとしての個人崇拜、また統合兼政策シンボルとしての威信事業については最後の章で検討する。

組織面での統治スタイルにも、インドネシアの生んだ二人の大統領には類似性がみられる。特に次の四点にしばって検討してみたい。すなわち、第一に、いずれもジャワ人支配の原則を貫きながら非ジャワ人勢力との均衡を組織内で保とうとしていること、第二に両者とも既存の政治勢力を三つにまとめて、その間の協調による統治方式をとっていること、第三に両者とも官僚機構を与党組織の中核におこうとする方式をとっていること、第四に両者とも建前としては45年憲法遵守を唱いながら、実際の統治にあたっては憲法に規定されていない機関を設置してそこで重要な立法、行政、司法機能を果たさせていること、である。前二点は相対的に国民統合のための組織に属し、後二点は政策遂行のための組織に属しているだろう。

5) 一政治体系の統治スタイルの研究においては指導者個人の特徴とその政権全般のそれとの区別はしがたい場合が多い。ここでもとりあえず、両者の区別をしないで扱うこととする。

Ⅱ 国民統合シンボル

1. 「17・Ⅷ・45」（1945年8月17日）

スカルノが創出した国民統合のための統治シンボルのなかで最も重要なものは、「17・Ⅷ・45」という数字群であろう。言うまでもなく、これはスカルノ・ハッタの民族独立運動指導者が独立を宣言した1945年8月17日を表わしている。インドネシアがオランダから正式に独立した日、すなわち独立闘争の到達点であった49年12月27日を無視して、いわば独立闘争の出発点であった1945年の独立宣言日を重視したのは、スカルノをはじめ当時の指導者が意識的に操作したと言ってよい。その後「45年8月17日」は到る所で使用されているが、その典型として国章のガルダ（ジャワ伝説に由来する黄金のワシ）の羽の数をみるのがよい。正式には、両翼の羽は各17枚、尾翼の羽が8枚、首の羽が45枚描かれることになっている。⁶⁾ また内務省の省章には、建国五原則（後述）の一項目で、「社会主義」を象徴する「稲の穂と綿の実」の図が入っているが、イネには45粒のコメと8本のフサ、17個の綿の実と葉がついている。⁷⁾ ジャカルタには「8月17日大学」という私立大学さえある。もちろん毎年8月17日は国を挙げての祭日で、全国各地で盛大な独立記念式典がくりひろげられる。スカルノ大統領は恒例の独立記念演説で聴衆を熱狂させ、そのカリスマ性を存分に発揮したのである。さらにこの数字群は、1961年の経済8カ年計画発表においてそのクライマックスに達した感があった。その計画書は8部17章1945項（段落）からなっていると発表されたのである。⁸⁾

「8月17日」のシンボル化はスハルトにも受け継がれている。スカルノの雄弁と比較されることを避けるためか、スハルトは恒例の独立記念演説を民衆の前ではなく、しかも独立記念日の前日または前々日に国会で行なうという相違をみせてはいるが、その行事の盛大さは変わっていない。また多くの記章のなかにも織り込まれている。例えば、1971年総選挙で初めて正式に政治の舞台に登場した翼賛組織、ゴルカールの記章も、45粒のコメをつけた稲の穂と、17個の実をつけた綿が、8本のツタをたらししたバンヤン樹（建国五原則のもう一項目である「民族主義」の象徴）を包んでいる構図となっている。

2. 「1945年憲法」

「8月17日」と並んで重要なスカルノの統治シンボルは、「1945年憲法」であった。これは1945年8月に採択されたものであるが、1959年7月、スカルノが大統領令によって正式な憲法

6) 例えば Indonesia, Department of Information, *Indonesia Handbook 1970* (Jakarta, 1971), p. 9 をみよ。

7) さらに陸軍戦略予備軍 (KOSTRAD) の軍章では、45粒のコメと8本のフサのついた稲と17個の実と17枚の葉の綿が描かれている。

8) J. D. Legge, *Indonesia* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964), p. 154 をみよ。

とするまでは暫定憲法であった。59年以降スカルノは自己の大統領権限をこの憲法に依拠して強化し、併せて45年憲法を唱導することによって、それを国民統合のシンボルとしたのである。その後数年間における独立記念演説の中でスカルノが「45年憲法」に言及した頻度の高さによってもそれをうかがい知ることができる。すなわち、59年には52回、61年には32回も使用している。⁹⁾

一方、スカルノの後任者であるスハルトにも同じ傾向がみられる。大統領代行となって最初に行なった67年8月の独立記念演説でスハルトは「45年憲法」に55回も言及している。その後頻度は落ちるが、69年には16回、71年には6回、74年には25回も使用している。1966年3月にスカルノから実質的に権力を奪った後、それを正当化するためスハルトは内閣幹部会議長としてラジオ、テレビ向け演説を行ない、「国民の真の望みは、それ(45年憲法)の厳密な施行に復帰することであった。……繰り返して言うが45年憲法の実施は1959年以降効力を得たとされながらも、9月30日運動／共産党分子によって序曲から終曲まで逸脱していたのである。」と述べて、彼自身が45年憲法の正当な守護者であることを含意させている。¹⁰⁾

3. 「パンチャ・シーラ」(建国五原則)

「パンチャ・シーラ」(Panca Sila)も国民統合のシンボルの一つとなっている。これは日本軍政末期の45年6月1日、スカルノ自身が独立準備委員会でテキストなしに行なった演説が基礎になったもので、彼の自叙伝には「……何年も何年も、私はこのことを考え続けてきたのだ。孤独のプロレスで数え切れない時間を一人樹の下で熟考し、この神より賜わったインスピレーションの実際の構成を、私は“五原則”と呼ぶに至っていた。」と説明している。¹¹⁾ 五原則である、唯一神への信仰、民主主義、民族主義、人道主義、社会主義は、それぞれ高貴な原則であろうが、相互に次元が異なり、かつ内部矛盾にみちており、論理一貫性に欠けるものである。それは誰にも拒絶できない複数の理想を織り込んだ、原則の寄せ集めの感じを与えるが、実はこれこそスカルノの目指した“多様のなかの統一”の基礎となったのである。オランダから受け継いだ広大な国土内に併存するさまざまな民族、文化、思想、宗教を統合するスローガ

9) こうした頻度を比較する際には、毎年の演説の長さが同じであることが前提である。実際には表にみることが多く長さに差異がある。しかし「革命」「開発」「経済」などに見られるごとく、より短い演説により高い頻度をみせている場合もあるので、ここでは演説の長短を調整しないで議論をすすめる。

10) *Presidential Order of 11 March 1966 to General Suharto* (Jakarta: Department of Information, 1966; apical issue 002/1966), p. 14 をみよ。

11) スカルノ『スカルノ自伝—シンディ・アダムズに口述』(黒田春海訳)(角川文庫, 1969年), p. 258 をみよ。1945年6月1日のスカルノのパンチャ・シーラを提唱した演説のテキストは、例えば Sukarno, “Lahirnja Pantja Sila,” in *Tjamkan Pantja Sila!* ed. Panitia Nasional Peringatan Lahirnja Pantja Sila (Jakarta: Panitia, 1964), pp. 7-34 に収録されている。

ンが必要であった。¹²⁾ そしてこのスローガンは意欲的に国民の間に浸透させられ、45年憲法と不可分の理念として把握されるにいたった。¹³⁾ 先述の国章のなかでも、パンチャ・シーラは、星、バンテン（水牛）、バンヤン樹、鎖の輪、稲と綿が五原則の象徴となって描かれている。全国津々浦々の政府役所をはじめ、ホテル、商店、レストラン、さては町隅の道標の横などにもこれが掲げられた。スカルノは59年、63年の独立記念演説ではほとんど「パンチャ・シーラ」に言及していないが、61年、65年ではそれぞれ17回と18回言及している。

他方スハルトも同様にパンチャ・シーラを国民統合のシンボルとしていることは明らかである。67年の8月演説では、なんと94回も使用したことがこれを裏づけている。無名の軍人スハルトがスカルノ長期政権を武力で倒したあとの正当性確立策としては、建国理念の二大柱である45年憲法とパンチャ・シーラを強調し、軍部の「二重機構（国防と政治参加）」を擁護し、軍部がインドネシア建国精神の正当な後継者であることを誇示する必要があったのである。¹⁴⁾ スカルノ時代には6月1日が「パンチャ・シーラの日」となっていたが、スハルトはそれを9月30日事件を紛砕した10月1日に変更した。¹⁵⁾ ここにもスハルトが彼の「新秩序」をパンチャ・シーラに置かんとしている意図がうかがえる。またスハルト政権下の国営放送は放送終了時に「パンチャ・シーラの歌」を流していることでも、そのシンボル性が察せられる。

Ⅲ 政策シンボル

1. 「革命」と「開発」

スカルノとスハルトは対照的な政策を遂行している。しかし両指導者ともその政策をシンボルによって表わし、しかも、さらに重要な点とし、それをスローガン化（合言葉化）している。スカルノの「革命」(revolusi)とスハルトの「開発」(pembangunan)がそれである。スカルノは「革命」なる語をこよなく愛した。有名な彼の語句「私は革命のロマンティズムに恋する人々の一人である。すなわち、私は革命によって鼓舞され、私はそれによって魅惑され

12) Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* p. 123 をみよ。スカルノが建国五原則を打ち出したもう一つの重要な理由は、当時イスラム教勢力の主張していたイスラム教国家樹立論に反論することにあつた。1959年以降スカルノはパンチャ・シーラをさらに強く唱導するが、それについては例えば、Sukarno, *To Build the World Anew* (Jakarta: Department of Foreign Affairs, 1960), pp. 21-29 および Sukarno, *Reflections upon the Indonesian Revolution* (Washington: Embassy of Indonesia, 1964), pp. 9-10 を参照。

13) 事実、五原則は1945年憲法の「前文」に組み込まれた。

14) これについて筆者は先に軍部の国家統一能力との関連で論述を試みた。西原正「インドネシア＜新秩序＞とその政治的近代化」『東南アジア研究』11巻2号（1973年9月），pp. 175-177 をみよ。軍の「二重機能」については、例えば A.H. Nasution, *ABRI Penegak Demokrasi UUD 45* (Jakarta: Seruling Masa, 1966) をみよ。

15) 1967年には、まだ6月1日になっている。スハルトのパンチャ・シーラ記念演説に関しては、例えば *Pidato Pd. Presiden Republik Indonesia Pada Peringatan Hari Lahirnja Pantjasila, 1 Djuni 1967 di Djakarta* (Jakarta: Departemen Penerangan, 1967; Penerbitan Khusus No. 454) をみよ。

る」がこれをいかになく裏づけている。¹⁶⁾ スカルノ自身、「偉大な革命指導者」という称号を持っていたし、63年1月に国民治安措置に関する大統領諮問機関を「革命指導補佐会議」（議長はスカルノ）と呼んだ。またマレーシア対決政策、国内建設資金としてスカルノは64年政治基金を設置したが、これには「革命基金」（Dana Revolusi）という名称が与えられていた。スカルノの腹心の一人 スバンドリオ外相も当時「革命的外交」を唱えていた。外交も「革命的」でなければならぬ、としたのである。¹⁷⁾ 独立記念演説ではスカルノは当然のことながら「革命」を頻繁に用いた。63年には213回にのぼっている。さらにこれと併せて、「闘争」、「火」などの動的な用語がスカルノ演説を色彩った。59年以降の演説は「われらの革命の再発見」（1959年）、「われらの革命の道」（1960年）、「革命、社会主義、指導力」（1961年）、「インドネシア革命の叫び」（1963年）、「危険をおかして生きる年」（1964年）などと題が付き、その多くが「DJAPEK」（1960年）、「RE-SO-PIM」（1961年）、「GESURI」（1963年）、「TAVIR」（1964年）などに頭字化され、スローガン化されていった。¹⁸⁾ それによって「偉大な革命指導者」はその時点でのインドネシア人民（Rakyat）の“革命”的任務をシンボルとして表現したのである。

ひるがえって、スハルトは「開発」を旗印に登場した。彼の独立記念演説の内容分析がこれを如実に描いている。67年以降「革命」、「闘争」の頻度が激減し、代わって「開発」、「経済」、「実行」などの語の使用数が急増している。多いときには「開発」が140回（1971年）、「経済」が84回（71年）、「実行」が75回（74年）用いられているのである。また68年10月に編成された内閣を「開発内閣」（Kabinet Pembangunan）と命名したことにも、「開発」をスローガン化しようとするスハルト政権の意欲が読みとることができる。さらに68年度に始まった5カ年計画を頭字化して「REPELITA」としていること、スハルト時代の同国の切手の大半が REPELITA を宣伝するものであること、71年から73年にかけて、政党合併を推進し、従来の政党を「開発民主グループ」、「開発統一グループ」の名でまとめていること、など「開発」を愛している点では、スカルノの「革命」への陶醉に優るとも劣っていない。¹⁹⁾

16) 1960年8月17日の独立記念演説におけるセリフである。原文は、例えば Indonesia, Panitia Pembina Djiwa Revolusi, *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, (Jakarta: B. P. Prapantja, 1965), p. 254 をみよ。この邦訳は、B・グラント『インドネシア現代史』（駒城鎮一訳）（京都：世界思想社、1968年）、p. 70 に従った。

17) 例えば Subandrio, “Revolutionary Diplomacy,” in his *Indonesia on the March*, (Jakarta: Department of Foreign Affairs, 1963), Vol. II, pp. 266-292 をみよ。また Frederick P. Bunnell, “Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965; President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation,” *Indonesia*, No. 2 (October 1966), pp. 37-76 を参照。

18) この独立演説のなかでおそらくもっとも重要なものは1959年演説で、スカルノはここで「政治宣言」（Manifesto Politik）（おそらくマルクスの「共産党宣言」を想像したのだろう）をだし、これを Manipol と頭字化した。

19) インドネシア国民党、インドネシア・クリスチャン党、カトリック党、ムルバ党、インドネシア独立擁護連盟の5政党が開発民主グループとなり、ナフダトール・ウラマ党、インドネシア・ムスリミン党、インドネシア・イスラム連盟党、イスラム教育連盟の4政党が開発統一グループとなった。もっとも、その後、1973年1月にそれぞれインドネシア民主党、開発統一党に改名して今日に至っている。

2. 「指導民主主義」と「パンチャ・シーラ民主主義」

「革命」を完遂する方法としてスカルノは「指導民主主義」(Demokrasi Terpimpin)という構想を1959年に確立した。スカルノは、インドネシア人には古来特有の決定方法があり、それは関係者全員が会して全会一致(mufakat)に達するために討議を重ねるムジャワラ(mu-syawarah)(協議)という方法である、とした。彼は、インドネシアが1950年以降導入した西欧的な多数決主義原理は「半数プラス1人」の意思が全体の意思となる原理であり、インドネシア人には適しないのだとした。さらに彼はムジャワラ方法には必ず強力なリーダーが必要である、とした。こうして西欧型民主主義を取り入れた1950年暫定憲法を大統領により破棄し、より強力な大統領権限を規定した45年憲法に復帰する措置の理由づけを行なったのである。²⁰⁾そしてこの体制を指導民主主義とよび、その下における新しい任命議員による国会を、ジャワ村落の伝統的相互扶助の慣習であるゴトン・ロヨン(gotong-royong)にちなんで、「ゴトン・ロヨン国会」と名づけた。独立記念演説におけるスカルノの「指導民主主義」の言及頻度の高いこと、また59年演説のなかでの「ゴトン・ロヨン」使用回数の多いことが、これらの政策シンボル性を物語っている。

指導民主主義を打倒したはずのスハルト政権が、基本的には同じ性格の決定方法を「パンチャ・シーラ民主主義」という名の政策シンボルとして創り出したのは、極めて興味深い。²¹⁾ 67年8月の演説でスハルトは「パンチャ・シーラ民主主義とは全会一致に到達するためのムジャワラを意味するのだ」といっているが、²²⁾ これはスカルノの指導民主主義の説明をそのまま焼き直したものに過ぎない。またスハルト体制ぎってのブレンであるアリ・ムルトポ陸軍少将(後述)が、例えば1971年に「インドネシアには“50%+1”式多数決である西欧型民主主義は適しない、“50%+1+X”式でなければならない」と述べて単純過半数制を否認したが、²³⁾ これもスカルノ時代のコピーにほかならない。そして1973年に推進した政党合併の過程や、国会審議で相当の混乱を起こした後、軍部の圧力でやっと議決をみた婚姻法の成立過程をみると、指導民主主義とほとんど変わらぬ体制のように見える。

Ⅳ 国民統合のための組織方式

1. ジャワ人支配

インドネシア政治の一大特徴は種々の次元、特に種族次元の派閥抗争にある。その主要なも

20) Sukarno, *Sukarno: An Autobiography*, pp. 278-279 とみよ。

21) Roeder, “Problems of Leadership,” in his *The Smiling General*, pp. 154-164 を参照。

22) 例えば *Pidato Kenegaraan Pd. Presiden Republik Indonesia Djenderal Soeharto didepan Sidang DPR-GR, 16 Agustus 1967* (Jakarta: Pradnja Paramita, 1967), p. 17, p. 20 をみよ。文中の表では1969, 71, 74年の演説では「パンチャ・シーラ民主主義」の使用度はほとんど皆無であるが、「パンチャ・シーラ」と「民主主義」を別個に使用している頻度は依然高い。「民主主義」の頻度は71年には15回, 74年には10回であった。

23) *Angkatan Bersendjata*, May 11, 1971 をみよ。

のは人口の7割を占めるジャワ人と非ジャワ人との緊張であり、²⁴⁾ そこではジャワ人が常に主役になるが、非ジャワ人は脇役として重要な派閥均衡の役目を果たす。この両勢力の均衡が国民統合にとってはきわめて肝要なのである。よく言われるごとく、1959年まではスカルノというジャワ人が大統領であったのに対して、スマトラ出身のハッタを副大統領にしていたのは典型的均衡人事である。56年ハッタが副大統領を辞任して以来、スカルノ時代には彼の後継者となるものは誰もいなかったのであるが、それを補う均衡人事として、スカルノは1959年7月スマトラ出身のナスチオン陸軍中將を国軍参謀長兼国家治安相に昇格させている。ナスチオンはスカルノ時代にはインドネシア国軍という一大政治勢力を代表する実力者であった。もっともスカルノは62年3月高潔で反共主義者のナスチオンを敬遠して彼を国防治安部門調整相に任命して陸軍組織から浮かせ、それに代わってジャワ人のヤニ陸軍少將を陸軍参謀長として昇格させた。さらに1964年8月にはヤニを陸軍司令官として起用するに至った。これをもって均衡人事が崩れたと一般にされるのであるが、他方、勢力均衡に気を配ったスカルノであるから、ヤニ將軍の昇格こそが種族間勢力の均衡策であったと考えたのだという推測も成り立つのである。この推測によれば、スカルノは63年11月以降、副首相としてジャワ人のスバンドリオ以外に非ジャワ人のハイルル・サレー（スマトラ人）とレイメナ（アンボン人）を任命したので、勢力均衡をさせるため軍の実力者としてジャワのヤニ將軍を昇格させたのだ、とするのである。

ジャワ人支配の原則はスハルト時代にも受け継がれている。まず9月30日事件でヤニが暗殺された後、国民の尊敬をもっとも多く集めていたとされたナスチオン將軍が大統領の地位につかず、ジャワ人のスハルトがその地位についたのは、ジャワ人支配の原則にはかならない。そしてナスチオンが暫定国民協議会議長に推されたのは、ジャワ人と非ジャワ人の均衡の必要からであろう。同協議会は66年、67年、68年に会合してスカルノ体制の清算に重要な役割を果たしたのは言をまたない。しかしナスチオンの任務がいちおう落着いてナスチオンの陰が薄くなると、スハルト大統領は自らが兼任していた国防治安相のポストをスマトラ出身のパンガベアン陸軍大將に譲って、新たに種族間の人事均衡に配慮したのである。こうして非ジャワ人を高い政治的地位につけておいて、今度は長期間空席となっていた副大統領職に73年3月ジャワ人であるハメンク・ブオノ9世を指名している。また、1970年の総選挙法は、国会公選議員数をジャワ島と非ジャワ島でほぼ同数にするという画期的な非ジャワ人への譲歩を行った。²⁵⁾ こうした周到な配慮はスカルノ時代と全く変わっていないのである。この点はインドネシアの統治

24) ジャワ島と非ジャワ島との間の対立については、例えば J.D. Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia, 1950-1960*, (Ithaca: Cornell University Press, 1961) および Leslie H. Palmier, *Indonesia and the Dutch*, (London: Oxford University Press, 1962) を参照。

25) 1970年総選挙法第2号の7条3項によれば、公選議員総数は360人で、そのうちジャワ島議員は184人、非ジャワ島議員は176人である。ちなみに1955年総選挙で成立した国会では、ジャワ島議員172人、非ジャワ島議員85人で前者が圧倒的多数を占めていた。

者が国民統合をはかるための組織上の措置のなかでもっとも重要なことであろう。²⁶⁾

2. NASAKOM と三大政党制

次に政治集団に対する配慮をみてみよう。スカルノ時代の三大政治勢力であったインドネシア国民党 (PNI), ナフダトール・ウラマ党 (NU), インドネシア共産党 (PKI) によるスカルノ支持体制がナサコム (NASAKOM) と呼ばれたのは、あまりにも有名である。この体制を支えたスカルノ的思考は典型的な折衷主義的発想であって、相対立する勢力をすべて抱きこんで翼賛組織を作ろうとするものであった。異質の思想的立場をもつ政治集団が均衡状態を保っている場合、権力保持者はいずれの政治勢力も無視できず、結局三者間の協調体制を強いることになるのであろう。²⁷⁾ 具体的にはスカルノはゴトン・ロヨン国会や暫定国民協議会、大統領諮問機関である最高諮問会議などの国家機関に、この三勢力を代表させた。²⁸⁾

1965年の9月30日事件はこの三大政党の一角、共産党を一網打尽に崩壊させ、スハルト政権下に「新秩序」を誕生させたのであるが、この「新秩序」政策の中には政党活動の制限も入っていた。しかし70年に入るとスハルトは三大政治グループによる政治体制を唱えだした。三大グループとは、(1)軍部の支配するゴルカール (職能団体), (2)国民党その他の民族主義政党による“物質面開発グループ”, および(3)ナフダトール・ウラマ党, インドネシア・ムスリミン党 (通称パルムシ) を中核とする“精神面開発グループ”を指していた。²⁹⁾ これらのグループは73年にはゴルカール, インドネシア民主党, 開発統一党と呼ばれるに至った。ナサコム体制の三大政党は1959年12月の政党簡素化令によって制限された10政党のなかの3政党であったが、スハルト政権下ではすべての国会議員は三つの党のいずれかに属することになっている。この点では三大政党制はスハルト時代のほうがより徹底している訳である。³⁰⁾ それを示す例とし

26) スハルト政権の軍部内の派閥人事対策については、Harold Crouch, “The ‘15th January Affair’ in Indonesia,” *Dyason House Papers*, I: 1 (August 1974), pp. 1-5 が洞察ある説明を加えている。

27) このことはマレーシアにおいても典型的な形相をみせている。与党である連盟党 (Alliance Party) とは、マレー人政党 (UMNO), 華人政党 (MCA), およびインド人政党 (MIC) の連立政権である。1974年8月には、この3政党にさらに6政党を抱きこんだ国民戦線を結成して総選挙にのぞみ、見事圧勝した。

28) 1960年のゴトン・ロヨン国会成立時では、283議席中、政党関係は130議席を占めていた。そのうち、PNI 議席は44, NU 議席は36, PKI 議席は30であった。Indonesia, DPR-GR, Sekretariat, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta, 1970), p. 243 をみよ。また暫定国民協議会の副議長4人中3人は、PNI, NU, PKI の党首であった。ちなみに4人目は陸軍代表でここらに軍部のナサコム体制批判とスカルノ大統領の軍部への譲歩の一端がうかがえる。最高諮問会議も同様に、その45人中6人は上記の3政党の幹部から出ていた。

29) 「物質面開発」, 「精神面開発」の考え方は、すでに1967年になされている。Pokok-Pokok Kebidjaksanaan Kabinet Ampera Selandjutnja Setelah Sidang Istimewa MPRS/1967 dan Rentjana Pembangunan Selandjutnja, (Jakarta: Departemen Penerangan, 1967; Penerbitan Khusus No. 450), pp. 25-26 をみよ。

30) スカルノ時代にも国会には職能代表が相当数出ている (1960年では全議席283中152) が、スハルト時代のようにグループとしてまとまっていなかったため、ここでは“泡沫グループ代表”として扱っている。またスハルト時代にはゴルカール以外に軍部代表が国会に出ているが、ここではゴルカールと一体のグループとして扱っている。

てインドネシアの政府系の雑誌『インドネシア・マガジン』の1971年14号の表紙には、「政治構造の改革」と題して、三頭立ての馬車がそれぞれゴルカル、物質面開発グループ、精神面開発グループを代表し、国章をになって快走している絵が描かれているのは象徴的である。

スカルノもスハルトもインドネシアにおいては二大グループの対立は解消しにくい、三大グループであれば相互の対立を低減させる可能性が大きいという共通の判断があるようにみえる。これは先述のインドネシア式民主主義にもつながる考え方であって、二大政党制は「50% + 1」を生みやすいが、三大政党制であれば「50% + 1 + X」を生み出しやすい訳である。

V 政策遂行のための組織方式

1. 官僚組織の与党化

スカルノ大統領の出身政党である国民党員は1960年前半では約350万人とされたが、その中核は地方公務員であった。政党の組織づくりが困難な場合、既成の組織である官僚機構に目をつけるのは当然であるかもしれない。これと併せて、国民党の戦後の歴史を回顧してみると、党組織確立の過程でかつてはプリアイ (priai)、のちにパモン・プラジャ (pamong praja) と呼ばれた官吏階級が国民党に入党していったことがわかる。³¹⁾ 1955年の第一回総選挙において、最高得票を得た国民党は、官僚組織の地方末端であるデサ (村落) のルラ (首長) を抱き込んだので“ルラ党”だとさえ呼ばれるほどであった。³²⁾ スカルノは1959年以降、社会のあらゆる機構の改造 (“Retooling”) が必要であると唱え、その改造の対象の一つに官僚機構を入れた。1945年憲法と指導民主主義を支持しないものを解雇する方針をとった。これも官僚機構の与党化への重要な措置とみてよいであろう。³³⁾

他方スハルト政権も当然統治する組織を必要とした。そのため政権発足後ただちに既存のイデオロギー指向政党を否認して、まず既存の“望ましくない”組織の解体に着手した。³⁴⁾ 1966年3月12日、共産党を非合法化した後、国民党左派 (アリ・サストロアミジョヨおよびスラハマンに代表されたいわゆる ASU グループ) に対しても活動停止を命じ、その過程で9月30日事件/共産党関係者の摘発を行なったので、多くの国民党党员もこの対象となった。³⁵⁾ 1968年

31) Herbert Feith, p. 139 および Bernhard Dahm, *History of Indonesia in the Twentieth Century* (London: Praeger, 1971), p. 154 をみよ。

32) Feith, *The Decline of*, p. 432 および Dahm, *History of*, p. 172 をみよ。

33) Legge, *Indonesia*, p. 155 をみよ。

34) Herbert Feith, “Suharto’s Search for a Political Format,” *Indonesia*, No. 6 (October 1968), pp. 88–105 を参照。

35) 1971年総選挙での投票権被剥奪者数は2,123,747人にのぼった。Indonesia, Lembaga Pemilihan Umum, “Daftar W.N.R.I. yang tidak berhak memilih, Tiap Daerah Tingkat I di Seluruh Indonesia,” (mimeo), July 29, 1971 をみよ。この中には1965年クーデター関係者、容疑者、共産党员、国民党左派が含まれた。

2月にスハルトの肝入りで結成されたパルムシもこの反共主義路線に沿ったものであった。1966年から1969年頃までは、軍指導部はこれらの反共政党と提携して統治体制を固めることを一時考慮したようであるが、1971年の総選挙を控えてその戦略を転換し、1969年末からは軍部の育成するゴルカール一本で選挙に臨むこととした。1969年12月4日、アミル・マハムッド内務相は省令によって地方議会の職能グループ議員が政党に加盟することを禁止している。1970年3月の国民党全国大会、10月のパルムシ全国大会では、いずれもスハルトの側近ナンバーワンをもって任じる情報将校アリ・ムルトポ准将(当時)の率いる特別工作班(OPSUS)の介入をうけて、軍部に都合のよい党首を選出せざるを得ないという羽目に陥った。こうした既成政党の弱体化工作と併せて、軍部はゴルカールの強化に積極的に取り組んだのであるが、その中心的強化策は、ゴルカール構成員を官僚機構内に求めることであった。³⁶⁾ 1970年末から1971年初めには、地方役所、警察派出所、自警団などの“職能”団体はすべてゴルカールに属することとなり、全国の官庁舎前にゴルカールの党章が掲げられた。中央政府においても各省ごとに省公務員連盟が結成された。それが統合されて全国公務員連盟ができたのだが、その中核は総選挙管理の参謀格であったアミル・マハムッド内務相の率いる内務省公務員連盟(KOKARME-NDAGRI)であった。総選挙日(71年7月3日)が近づくとつれ、同連盟の組織強化がなされたようで、公務員の家族もゴルカールに加入させられた。また4月26日にはジャカルタの約2万人にのぼる隣組長による大会が開かれたりした。後者の場合、地方における最末端行政長であるルラもゴルカール票を集めるよう指示を上から受けたといわれた。これはまさに1955年の選挙で国民党がルラ政党といわれたことと同じであった。そして選挙結果は予想どおり、ゴルカールが公選議席総数360中、272議席、得票率62.8パーセントで圧倒的勝利を勝ちとったのであった。

2. 憲法外的組織による統治

政策遂行のためのもう一つの組織方式として、二人のインドネシア大統領がともに1945年憲法の遵守を唱えながら、憲法の規定した機関には形式的権限を与えるのみで、実質的権限は別に設置した機関に付与する傾向をみせている点がある。45年憲法下の大統領は規定上はきわめて強力権限を与えられている。法律制定権(拒否権を含む)、国務大臣任免権、三軍最高指揮権、緊急事態宣言権(この場合には法律と同等の効力を持つ大統領布告発令権を伴う)などの広範囲な行政、立法権を享受している。さらに大統領は5年に一回開かれる国民協議会(MPR)によって選出されるので、国会(DPR)に対しては強力な立場で臨むことができる。国会は必

36) Masashi Nishihara, *Golkar and the Indonesian Elections of 1971*, (Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1972), pp. 17-23; R. William Liddle, "Evolution from Above: National Leadership and Local Development in Indonesia," *Journal of Asian Studies*, XXXII: 2 (February 1973), pp. 287-309; および R. William Liddle, "The 1971 Indonesian Elections: A View from the Village," *Asia*, No. 27 (Autumn 1972), pp. 4-18 を参照。

要ならば大統領の越権を制限するため国民協議会の臨時召集を要求する決議をする権利があるが、今までのところ効果的に利用されたことはない。600人から900人に及ぶ構成員を持つ国民協議会を迅速に開くことはきわめて困難であるからである。しかもこの5年任期の大統領は再選を妨げられない。

これらの権限がありながら、スカルノはさらにそれを越える権力をもっていた。1959年の大統領令によって非常事態を宣言した後、国会、国民協議会の議員をいずれも勅選議員とし、大統領に対してきわめて脆弱な立場におかせた。国会内の政党間の対立で議事審議が停滞するのを避けるためスカルノは1960年6月政党関係議員130人に加えて、機能代表152人を任命して後者だけでも過半数を抑えられる方策を講じた。さらに国民協議会も翼賛的性格をますます強めていき、1963年にはスカルノを終身大統領とする決議を採択するに至った。協議機関内に利害関係のある個人やグループをくまなく招請するのは、スカルノの唱えたインドネシア伝来のムジャワラ式決定方式の実践であったが、この方式が次第に内閣にも適用されたのであった。1959年7月直前の内閣閣僚数は28人であったが、7月の実働内閣(Kabinet Kerja)で43人となり、64年9月の「二大要求内閣」(Kabinet Dwikora)では77人に、そして65年9月には103人に達し、「百人内閣」と通称された。ここに至って内閣も実務処理内閣というよりも、各分野代表者会合の性格を帯びるにいたったのである。

憲法の規定するこれらの機関の無能力を補うため、スカルノは自己の雄弁に解決を求めたことは既述のとおりである。スカルノはさらに組織面でも、国民戦線というスカルノ支持の大衆運動と、腹心による内閣幹部会、最高作戦司令部(KOTI)、中央情報局(BPI)などの組織を新設して統治効果を上げようとした。国民戦線(Front Nasional)とは、1960年9月にスカルノ大統領を最高責任者としてできた大衆組織で、指導された民主主義にもとずき、1959年の「政治宣言」(Manipol)を遂行するためのもので、「物質的にも精神的にも革命勢力の結集者」となり、かつ「政府との協力」をすすめんとしたものである。タテの組織であり、9政党、大衆団体、職能団体を包括している点、さらに活動資金の相当部分を政府が補助している点でまさに翼賛運動であった。例えば国民戦線は1962年3月には西イリアン解放闘争を進めるための「三大国民指令決起大会」、同年8月には、スカルノの独立記念日演説である「勝利の年の訓示」(Takem)演説に共鳴する「Takem 決起大会」が開かれた。³⁷⁾ スカルノはこれを結成した時、いずれ政党にしたて上げ、一党独裁国家をつくることを考えていたといわれる。³⁸⁾

スカルノ支持者は多くあったが、彼の政治面での腹心は、サレー、スバンドリオ、レイメナの三人の副首相であったといわれる。スカルノ自身、自叙伝の中で「私のすぐ下には副首相のスバンドリオ、レイメナ、サレーの三者による内閣幹部会がある。彼らは私の助手である。間

37) 国民戦線については、例えば、石田雄、長井信一(編)『インドネシアの権力構造とイデオロギー』(アジア経済研究所, 1969年), pp. 234-274をみよ。

38) Jones, *Indonesia: The Possible Dream*, p. 245 をみよ。

題が起った時には、私はまず幹部会を召集して彼らの意見をきく。」と述べている。³⁹⁾ 1959年以降、多数の閣僚をかかえて能率の落ちた内閣を補強するためであろうか、内閣幹部会を設け、上記三人を任命していた。(サレーは63年11月、ジュアンダの死去後にその地位についた。) サレー、スバンドリオにはそれぞれスカルノの後継をもくろんだ思惑があつてのスカルノ接近であつたとされているが、いずれも強力な権限を与えられた。サレーは鉱工業大臣兼部間統轄大臣(大臣を統轄)を務めたほか、「45年世代」グループ議長、暫定国民協議会議長の地位についていたし、国民戦線においても活発な役割を果たした。⁴⁰⁾ スバンドリオは1957年以来1966年まで外相であつた。その間、1960年以降情報局(BPI)を設立、主宰し、後述の最高作戦司令部(KOTI)および最高経済作戦司令部(KOTOE)の副司令官をも兼ね(司令官はいずれもスカルノ自身)、インドネシアの外交関係、対外経済関係、ならびに情報関係を掌握し、サレーとともに大統領の地位を争った。

最高作戦司令部(KOTI)は、61年12月に設置された「西イリアン解放最高司令部」がその任務を完遂した後、63年7月に改名されたのである(大統領決定第142号)。KOTIは国策の最高方針の決定と実施の権限を保有していた。KOTIは、政治、経済、社会、文化、軍事のいずれの分野にしろ、大統領がある分野を取り上げてKOTIの任務に指定すれば、KOTIはその分野の最高決定機関として機能しうることになっていた。⁴¹⁾ 最高経済作戦司令部(KOTOE)は62年4月に設置されたもので、経済面における調整統合、企画実施の最高権限を掌握していた。⁴²⁾ 後者は65年12月解散し、KOTIに吸収されているが、45年憲法の定める内閣や国会の機能がこうした憲法外的組織に完全に移っていたことが分かる。⁴³⁾ 既存の統治機構が手のくだしようのない位に病弊している場合、こうして新しい機関を設けざるを得なかったのである。

スカルノの権力は強力であつたが、彼が最後までコントロールできなかった政治勢力はナスチオンを筆頭におく軍部の反共派であつた。この点では、軍部出身のスハルトははじめから強力な権力基盤の上に立つ利点をもっており、それが彼の弁舌の拙劣さを補っている。しかしこのことはスハルト大統領が必ずしも憲法の定める機構にそつて統治していることを意味するのではない。スカルノと同様、憲法外機関に依存している面が多い。そのもっとも顕著なもの

39) 前掲『スカルノ自伝』p. 375をみよ。

40) 一説によると、サレーは、彼自身が「指導民主主義」構想についてスカルノに基本的影響を与えたのだと主張していた。Jones, *Indonesia*, p. 434 をみよ。

41) 東南アジア調査会(編)『インドネシア国軍について』(東南ア・中近東資料 No. 180)(1967年1月6日付), p. 1, 4 をみよ。

42) KOTOEの最高司令官はスカルノ、副司令官はスバンドリオ、レイメナ、サレーの3人であつた。

43) スカルノ時代のこうした機関はKOTI, KOTOEのほか、国家開発企画機関(BAPPENAS, 1964年設立、議長スカルノ、副議長スバンドリオ、レイメナ、サレー)、辺境地域経済開発司令部(KOPEDASAN, 1963年設立、司令官スバンドリオ)、臨時行政監督司令官(PEPELRADA, 1964年設立、[責任者未確認])、自力更生司令部(KOTARI, 1965年9月設立、司令官スカルノ)など、おびただしい機関設立がつづき、その間相互の機能調整がどれだけ行なわれていたか全く疑わしいほどである。

して、大統領補佐官制度（ASPRI）、国家情報調整本部（BAKIN）、特別工作班（OPSUS）、および治安秩序回復作戦司令部（KOPKAMTIB）があげられる。

1962年5月、戦略予備軍（KOSTRAD）の初代司令官に任命されたスハルトは9月30日事件直後の10月2日に治安秩序回復任務を与えられ、10月16日には国防相兼陸軍司令官に任命され、急速に自己の権限を拡大していった。その過程でスハルトは自らの任務を遂行していくために、数人の補佐官を“参謀”として側近においた。1967年3月、スハルトが大統領代行になった頃には13人の将校が、いわゆる個人参謀（SPRI）として彼の手足となって動いていた。⁴⁴⁾ 個人スタッフとしての任務は政策立案ないし遂行の「補佐」であるべきであるが、スハルトの信望を得て次第に政策「決定」に参画しはじめたといわれた。そのうちの何人かは閣議にも出席して、単に補足的発言だけでなく、閣議決定に影響力を与えだしたといわれた。個人スタッフはその段階ですでに、実質上の内閣としての機能を果たしはじめていたようである。その後68年6月に個人補佐官（ASPRI）と改名され、13人から5人に縮減されたが、その権限は依然強力なものであった。⁴⁵⁾

ASPRI はグループとして一体となって機能するというよりは、各人が自己の任務を別個に大統領から託されて、遂行していたようだ。なかでも著名なのは政治情報を担当したアリ・ムルトポ陸軍少将と、経済問題を担当したスジョノ・フマルダニ陸軍少将であった。とくに前者は、広範な政治、外交分野にあって、大統領の抱えた問題をテキパキと処理、その政治的手腕を発揮したので、「将来の大統領候補」とまでうわさされている。先述のごとく、情報将校出身のムルトポは独自の特別工作班（OPSUS）を組織して、1971年の選挙前には政党新聞などの親スハルト派工作を行なったとされている。⁴⁶⁾ おそらくこのポストとの関連だと思われるが、ムルトポは71年総選挙での選挙管理委員会（LPU）の資料調達の責任をも与えられた。さらに選挙においては、与党ゴルカールの選挙対策部長も務めた。

こうしたトラブル・シューターとしての任務はスカルノ時代にもあった。スカルノ時代では、スカルノ親衛隊チャクラビラワ連隊長のモハマッド・サブール陸軍准将がこの任にあたり、スカルノはサブールを使って自分の意思、要望を暗に伝えさせるのを好んだといわれ、これを人はサブール方式（Saburism）と呼んでいたと言われる。⁴⁷⁾

国家情報調整本部（BAKIN）も強力な権限をもっており、スカルノ時代のスバンドリオ外相

44) Polomka, “Invisible Government,” in his *Indonesia Since Sukarno*, pp. 132–156 を参照。

45) 1970年7月学生のASPRI抗議に対してスハルト大統領は釈明し、個人補佐官は閣議に参席しても、発言することはないこと、個人補佐官は情報および見解の収集が主任務であって政策決定権がないことを強調した。しかしその後ASPRIの権限の大きさに対する批判は止まず、その非難は74年1月のジャカルタ暴動で頂点に達し、1月28日スハルトはついにASPRI制度を解散するに至った。

46) もともと陸軍戦略予備軍（KOSTRAD）の中にあり、マレーシア対決政策の処理、東南アジア諸国連合（ASEAN）の結成に力があつた。例えば Polomka, p. 133 をみよ。

47) Polomka, p. 135 をみよ。サブールのスカルノ賞讃の一例として、Moch. Sabur, *Bung Karno and Indonesia* (Jakarta: n. p., n. d.) を参照。

が牛耳った中央情報局（PBI）に対応する立場にある。⁴⁸⁾ 長官はヨガ・スガマ陸軍准将（1969-70年）、ストボ・ユウォノ陸軍少将（1970-74年1月）、（その後再びヨガ・スガマが再任）であるが、ヨガ・スガマは SPRI のメンバーであった。ついでながら、アリ・ムルトポも BAKIN の副長官の地位にある。

SPRI に属していて、のちにスハルト大統領の重要な職務についている者はこのほかにも多い。例えばスダルモ陸軍准将（1963年当時）は内閣書記長（内閣官房長官に相当）に、アラムジャ陸軍少将（1968年当時）は国家書記長に任命された。スルヨ陸軍准将（1968年6月当時）は財政担当 ASPRI になった。このように腹心の将校を国家機構の重要なポストにつけてきたことは、スハルトがいかに既存の国家機構の運営を困難に感じているかを示している。

最後に治安秩序回復作戦司令部（KOPKAMTIB）も憲法外的機関の一つである。9月30日事件のおこした混乱を收拾することを目的として65年12月に設置された同司令部は、その後同事件関係容疑者摘発の範囲を広げて、政党、公務員の思想調査をしはじめた。71年の総選挙では候補者の資格審査をも担当したり、1973年のバンドン反華商暴動や74年1月のジャカルタ暴動の鎮圧にあたったのも KOPKAMTIB であった。こうした警察機構を無視して行動をとる KOPKAMTIB が容疑者を検挙すると、主として特別軍事法廷（MAHMILUB）によって裁判するが、この裁判自体も、本来は普通裁判所でなされてもよいはずである。それを軍事法廷で処理することは、憲法規定の逸脱であろう。

1973年3月の国民協議会は「国家最高機関」の地位と機能についての決定（決議第六号）をし、この中で「最高機関」とは、(a)大統領、(b)最高諮問会議（SDA）、(c)国民議会（国会）、(d)会計検査院、(e)最高裁判所である、と規定している。⁴⁹⁾ この点からみても、スハルト政権下の ASPRI, OPSUS, BAKIN, KOPKAMTIB などが持つ権限はそこから逸脱しているようである。この決議がなされて後、74年の1月暴動があり、その中での反政府批判に 応えて政府は ASPRI を廃止したが、OPSUS, BAKIN, KOPKAMTIB などは依然として確固たる地位を占めている。

Ⅵ スハルト統治の将来

国民統治シンボル、政策シンボル、国民統合のための組織、政策遂行のため組織という四つの観点から、統治スタイルをみると、インドネシアの生んだ二人の大統領には類似点が意外に多いことが分かる。過去の研究においては、スカルノとスハルトとの対照性すなわち彼らの統

48) BPI は65年12月スバンドリオの指揮下から離れた後、66年8月国家情報司令部（KIN）と改組され、スハルトがこれを掌握した。その後、BAKIN という名で国防治安省にあった組織を69年12月大統領直属とした。

49) Indonesia, Departemen Penerangan, *Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1973), pp. 114-115 をみよ。

治能力の非連続性が強調されすぎた傾向があるように思える。ここでは非連続性を否定するのではなく、連続性に注目することによってインドネシア政治文化の一端をさらに深く理解しようとしたものである。これを要約すれば、(1)スカルノもスハルトも同じ統合シンボルを用いていること、(2)政策シンボルは異なるが、兩人とも政治用語を頭字化し、スローガン化することを常套手段としていること、(3)両大統領ともムファカット（全会一致）に達するためのムジャワラン（協議）方式を重視し、種族間の派閥均衡に周到的配慮をしていること、(4)三つの政治勢力の存立を歓迎していること、(5)官僚機構を与党組織の中核としていること、(6)いずれも既存の行政機構を充分には駆使できず、常に新しい機関を設けて、コンセンサス創りと政策遂行を試みていること、などである。国民統合シンボルを多く使用している点での連続性からいえば、かつてフィーズがスカルノについていった“solidarity makers”は、スハルトにもほとんど同じ程度で、あてはまるようである。⁵⁰⁾

ここで見たインドネシアの統治スタイルは決してインドネシア特有のそれではない。どこの統治エリートもシンボルを用いて国民統合を計り、政策遂行をもくろむものである。フィリピンのマルコスは1972年の戒厳令布告とともに「新社会」計画というスローガンを唱導して国民統合と政策遂行を試み、マレーシアのラザックは「人種間の調和」を、シンガポールのリー・クワンユーは「多文化社会」をスローガンとして多民族国家の国内融合の促進に精力を注いでいる。また組織面でもインドネシアの例は決して特有のものではない。どこの政治体系においても統治組織の形式と実体とは異なるものである。表向きの組織とは異なった派閥によってできるようで実質的組織が存在するものである。また既存の官僚組織が政策遂行の効果をもたらさぬ時、臨時の組織や機関を設置することは、よく見られる現象である。

とはいえ、インドネシアでスカルノ、スハルトの両政権にわたって連続してみられる、こうした傾向の顕著さは、いかに説明されるべきであろうか。その第一は、インドネシアが基本的に歴史の浅い若い国であることに求められよう。独立後30年しかない広大な多民族国としては、統治の最大の精力を国民統合に集中せざるをえなくなり、そのために政治シンボルを頻繁に使用するのであろう。その第二は、スハルトはスカルノの敷いた基本的な統治スタイルの受継者であるとする説明である。スカルノが独立後20年間、特に最後の6、7年に設けた基本的な統治スタイルを、スハルトが打ち壊して新たなスタイルを生みだすよりは、その多くを継承することの利点が大きいと判断したからであろう。もし国民の被統治観に変化がなければ、指導者の統治観もそれに対応するのがもっとも効果的な統治であろう。

このいずれの説明をとるにしても、スカルノ自身はどこに自己の統治スタイルを求めたのか、という重要な疑問が残る。スカルノ自身は「パンチャ・シーラ」については、本稿に引用したごとく、「何年も何年も」考え続けてきた後、さらにオランダ植民地時代のフロレス島

50) Feith, *The Decline of*, pp. 113-122 をみよ。

流刑時期(1933-38年)に熟考した、といっており、また「指導民主主義」についてはジャワの村落にみられる決定方式を全国レベルに適用したのだとしている。建国五原則の先例はインドネシアにはないが、指導民主主義の原型はある訳である。⁵¹⁾ さらにスカルノの権力概念に影響を与えたのは1910年以降のブディ・ウトモ運動、タマン・シスワ運動などであったことも研究されている。⁵²⁾ スカルノはこれらの民族独立運動の先駆者ではなく、むしろ落とし子であった。その意味ではスカルノはジャワ人の統治スタイルの受継者である。とくに政策や、政治的行事や、事件などのスローガン化や頭字化は第二次大戦以前にみられた傾向である。タマン・シスワ運動は「秩序と平和」「精神の働きにより偉大な技を為す」など、いくつかのスローガンを唱導したが、例えば後者のスローガンは同運動創設の年である「1922年」をも意味していた、といわれる。⁵³⁾ これはちょうど1961年の経済8カ年計画の計画書が8部17章1945段落から成っていたのに相通じるものである。さらに日本軍政時代にも日本が頻繁にスローガンをういたのも、独立後のスカルノの統治スタイルに影響を与えたかもしれない。日本軍のジャワ派遣第16軍宣伝班による「3A」運動などは、後のスカルノ時代の「パンチャ・シーラ」の唱導によく似ているのである。そこでは標語のほか、3A青年訓練所、3A工業学校なども組織されたが、これは「8月17日大学」と脈を通じさせるものである。日本軍政が組織した3A運動、プートラ(民衆総力結集運動)、ジャワ奉公会などの翼賛の大衆組織は、スカルノの国民戦線組織やスハルトのゴルカル、また軍政の中央参議院の構成機能はスカルノ、スハルトの国会のそれと類似しており、その上、軍政の組織が基本的に華僑、アラブ人、インド人、混血住民まで参加させて、多民族の融合を計らんとする包括的なものであった点も、スカルノの統治スタイル、とくにナサコム体制と共通点をもっているのである。⁵⁴⁾ しかもスカルノはこれら軍政が組織管理した運動体のなかでは土着人として最高ポストについていた点からみて、日本軍政のスカルノに与えた影響は少なくない。近年日本軍政がインドネシア国軍に与えた影響を重視

51) インドネシア人はパンチャ(5)の数字を好むようであり、1944年11月中央参議院の会合でスカルノは大太平洋戦争下でのインドネシア人の責務として「パンチャ・ダルマ Pantja Dharma」(五つの責務)を唱えている。(Dahm, *Sukarno and*, p. 283 をみよ。) これは半年後のパンチャ・シーラ演説の先例とみてよい。また1968年3月の暫定国民協議会是新内閣の「五大任務」を決議しているが(決議41号)、この任務はまた「パンチャ・クリダ Pantja Krida」と呼ばれた。(Indonesia, Departemen Penerangan, *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970* [Jakarta: Pradnja Paramita, 1970], p. 45 をみよ。)

52) Akira Nagazumi, *The Dawn of Indonesian Nationalism: The Early Years of the Budi Utomo, 1908-1918* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1972); Ruth McVey, "Taman Siswa and the Indonesian National Awakening," *Indonesia*, No. 4 (October 1967), pp. 128-149; および土屋健治「タマン・シスワの研究<民主主義と指導性>理念について」『東南アジア研究』12巻2号(1974年9月), pp. 193-210 をみよ。なおジャワ人社会の権力概念については Benedict R. Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," in *Culture and Politics in Indonesia*, ed. Claire Holt (Ithaca: Cornell University Press, 1972), pp. 1-69 を参照。

53) 例えば土屋健治「タマン・シスワの研究—初期の活動に関する一考察」『東洋文化研究所紀要』62号(1974年), pp. 161-162を参照。

54) 岸幸一『インドネシアにおける日本軍政の研究』(紀伊国屋書店, 1959年), pp. 331, 383 をみよ。

してスハルトと日本軍政の統治スタイルの共通性をみる傾向があるが、⁵⁵⁾むしろ日本軍政の影響はスカルノに及び、ついでスハルトに受け継がれたとみるほうがより適当のようである。

スカルノとスハルトの統治スタイルに連続性があるだけでは、二人が伝統的なジャワ的統治スタイルに根ざしていることにはならないが、このジャワ統治スタイルとの連続性についてはもう少し時代を経なければならぬであろう。むしろ現時点で重要なのは、統治スタイルからみたスハルト政権の将来である。スハルトは現在の任期満了（1978年）の後、三期（15年）続けて大統領職をつとめる意思があると報道されている。⁵⁶⁾これは彼の腹心アリ・ムルトポが与党ゴルカールの綱領として掲げた25カ年近代化促進計画の実施期間と一致するのであるが、もしこの間に開発計画が順調に進行しない場合、スハルトはどういう統治スタイルをみせるであろうか。あくまでもスカルノとは一線を画して「開発」を唱導するであろうか。すでに見てきたようにスカルノは、経済が破綻をきたし、国民統合が危機に面したとき、雄弁で国民をまとめ、自己を国民統合のシンボルとし、「革命」を叫んで革命の成果をたたえる記念事業に力を入れた。すなわちそこには個人崇拜と威信事業がすすめられたのである。すでにスハルトにもその傾向はある程度みとめられ、スハルトの「スカルノ化」を指摘するものもいるので、それについて若干の検討をしてみたい。⁵⁷⁾

スカルノの個人崇拜の奨励は至る所でみられた。彼の主義、政策は「スカルノイズム」、日本の賠償金で19年スマトラのムシ河にかけられたのは「スカルノ橋」、1962年の西イリアン奪還記念として同島の最高峰は改名されて「スカルノ峰」、1966年2月スカルノ擁護のための新運動組織は「スカルノ戦線」、といった具合であった。1963年5月の暫定国民協議会がスカルノに与えた「終身大統領」任命決議や「偉大なる革命指導者」なる称号もこのカテゴリーに入ろう。また独立記念演説においてのスカルノの第一人称「私(saya)」の使用頻度は、スハルトにくらべてはるかに多い(表参照)。1963年、65年の演説には、saya 以外に親密をこめた第一人称である aku を使用しているのも注目に値する。スハルトは演説の中では aku を用いることはない。しかしスカルノが「ブン・カルノ」という愛称をもらったごとくスハルトも同様に「バック・ハルト」の愛称を奨励しているようである。さらに71年頃からスカルノ紙幣の使用を禁止する措置をとったり、スハルトの肖像の入った切手が出されるようになったのをみると、自ら国民統合のシンボルとならんとする彼の一策であるとみてよいかもしれない。

インドネシア革命を目指したスカルノはいくつかの革命記念物の建造を心がけた。この論文

55) 後藤乾一「オーストラリアにおけるインドネシア研究—日本軍政との関連で」『人文社会科学研究』X (1974年1月), pp. 89-100を参照。

56) Maynard Parker, "Just Like Old Times," *Newsweek*, October 28, 1974, p. 28 をみよ。また Ali Murtopo, *Dasar-Dasar Pemikiran tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1972) を参照。

57) Parker, *ibid.* をみよ。

表1 スカルノとスハルトの独立宣言記念演説にみる
統治シンボル用語の使用頻度数, 1959～1974年

	スカルノ（指導民主主義）時代				スハルト（パンチャ・シーラ民主主義）時代			
	1959	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1974
国民統合共通用語								
パンチャ・シーラ	5	17	1	18	94	27	16	24
1945年憲法	52	32	0	2	55	16	6	25
ゴトン・ロヨン	18	3	8	1	6	6	10	1
ムシャワラ	4	3	6	0	7	6	2	0
スカルノ演説に頻出する用語								
革命	164	114	234	156	5	0	0	0
闘争（する）	32	70	32	32	13	13	6	12
指導民主主義	14	11	17	1	0	0	0	0
私	122	188	196	38	5	46	56	12
私（親密さをこめた）	8	3	5	61	0	0	0	0
スハルト演説に頻出する用語								
開発	15	3	7	2	51	44	140	123
経済	37	5	26	14	70	42	84	35
実行（する）	20	35	9	9	48	36	61	75
パンチャ・シーラ民主主義	—	—	—	—	21	1	0	0
新秩序	1	18	0	0	37	10	13	4
演説文の長さ（ページ）	56	58	49	49	74	42	47	50

（出所） 1959～65年については、Indonesia, Panitia Pembina Djiwa Revolusi, *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi* (Jakarta: Prapantja, 1965), 1967～74年については、毎年、情報省が発行する *Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Djenderal Suharto didepan Sidang DPR(-GR)* によった。

（注1）ここに掲げた用語のインドネシア語は次の通りである。頻度計算の対象として派生語も含めた。

パンチャ・シーラ	Pantja Sila, Pancasila
1945年憲法	Undang-Undang Dasar 1945
ゴトン・ロヨン	gotong-royong
ムシャワラ	musyawarah
革命	revolusi
闘争（する）	perjuangan, berdjuang
指導民主主義	Demokrasi Terpimpin
私	saya
私（親密さをこめた）	aku
開発	pembangunan
経済	ekonomi
パンチャ・シーラ民主主義	Demokrasi Pancasila
新秩序	Orde Baru, Ordening Baru
実行（する）	pelaksanaan, melaksanakan

（注2）演説文の長さをページで表わしているが、平均約270語が1ページに相当する。

の枠組では、それは政策シンボルのカテゴリーに入るものであろう。1961年首都ジャカルタのムルデカ広場に建てられた国立記念塔（Monas）は革命の火を象徴して、高い石塔の上に金製の炎の形がそなえつけられた。また62年の西イリアン解放記念塔もそうである。さらに国威発揚をねらってアジア競技大会を主催するため、スカルノはソ連の援助で大規模なスポーツ・スタジアムを日本の賠償金で10階建のホテル・インドネシアを建立した。ついに65年には中国の援助をえて“新興国の国連本部ビル”を建てようとした。これらはすべて当時のインドネシアの組織力からみて無益な事業であったが、スカルノ個人、ひいては国家の威信を高める記念事業であった。「新秩序」を旗印に登場したスハルトにも「開発」指向の記念事業意欲があるのは興味深い。例えば、毎年開かれるジャカルタ見本市、ジャカルタ郊外ビナリア地区の一連の娯楽施設（コンピューター化されたハイライ競技賭ばく施設、ボーリング場）、ジャカルタのアイス・スケート場、それに競立するホテル群などがそうである。1971年ディズニーランドを真似た「ミニ・インドネシア」建設計画がスハルト夫人の音頭で提案され、多くの批難を浴びて中止されているが、これも開発指向の威信事業であった。⁵⁸⁾ 開発計画の中核である農工業の増産が困難な場合、ホテルや娯楽施設は国民にはヴィジブルな開発成果と映るかもしれないが、そこには真の開発への欺瞞があり、開発の形骸化傾向がみられる。

このようにして個人崇拝や威信事業の面をみてもスカルノとスハルトにはある程度の共通性がみられることが分かる。このことは今後もし経済計画が支障をきたした場合、スハルトはさらに開発の形骸化を助長させ、さらに個人崇拝をより一層奨励する策にでるかもしれないことを示唆しているように思える。しかし同時に二人の性格の違いはスハルトがそうした事態になっても「革命」を叫びだす公算がないと思える。「開発」はスハルト政権の正当性根拠であるので、これを逸脱するのは困難である。「パンチャ・シーラ」と「1945年憲法」などの国民総合スローガンのもとに開発スローガンを新しく創り出し続けるであろう。

58) 国立記念塔、西イリアン解放記念塔、ミニ・インドネシア計画の興味ある解釈としては、Anderson, "Notes on Contemporary Indonesian Political Communication," pp. 61-72 をみよ。